

Treball Fi de Màster

“Hisenda Pública Europea: On som i on podríem arribar?”

Autor

Albert Guivernau Molina

Tutor

Dr. Joaquim Solé Vilanova

Universitat de Barcelona

Màster Oficial en Gestió Pública

Universitat Autònoma de Barcelona

Universitat Pompeu Fabra

Universitat de Barcelona

Índex:

1. Justificació i rellevància.	3
2. Marc teòric: nocions bàsiques sobre federalisme fiscal i teoria impositiva.	4
3. Estat actual de la Convergència Fiscal.	16
3.1 Com es finança la UE?	16
3.2 Què s'ha intentat impulsar per assolir major integració fiscal?	17
3.3 Actual grau d'harmonització fiscal.	20
3.4 El Paper de les subvencions al desenvolupament.	21
3.5 La Taxa Tobin.	23
4. Quina experiència es pot trobar al món occidental?	25
4.1 Suïssa.	25
4.2 Canadà.	26
4.3 EE.UU.	26
4.4 Alemanya.	27
4.5 Espanya.	28
5. Possibilitats d'estructuració de la Hisenda Pública Europea	29
5.1 Sistema federal vs. sistema confederal.	29
5.2 Seria compatible la Hisenda Pública Europea amb la personalitat pròpia dels diferents estats membres?	30
5.3 Quin model d'Hisenda Pública seria el més adient per a la UE?	32
6. Conclusions.	36
7. Bibliografia	39

1. Justificació i rellevància.

En un panorama econòmic mundial on les grans potències emergents¹ creixen amb força i, com alguns informes recents de la OCDE² apunten, la Xina es trobarà durant els propers anys en situació de sobrepassar els EEUU com a primera potència econòmica. En aquest context la Unió Europea apareix en una posició afeblida i els estats membres difícilment poden adoptar individualment un paper rellevant a nivell mundial.

També comencen a sentir-se veus demanant una major integració al sí de la UE. Una de les opcions per assolir-la seria la creació d'una Hisenda Pública Europea.

L'objecte d'estudi d'aquest treball serà la Unió Europea; més concretament la possibilitat d'assolir una Hisenda Pública Europea. Es pretén respondre a dues preguntes: Seria possible la creació d'una Hisenda Pública Europea? Com es podria estructurar?

Per tal de poder respondre sòlidament aquestes qüestions s'analitzarà què s'ha fet fins ara en l'àmbit de la unió fiscal tant a la UE com a diversos països; quins passos es podrien donar per avançar cap a una Hisenda Pública de la Unió; i a quin model es podria arribar. També es contrastarà amb el marc teòric proposat, així com amb l'experiència prèvia de les diferents fases d'Integració Europea dutes a terme fins ara.

¹ Fonamentalment Brasil, Rússia, Índia i la Xina (amb les sigles castellanques se'ls coneix com el grup BRIC). Són països que han experimentat un fort creixement del PIB els darrers anys.

² Tercer informe de la OCDE sobre l'Economia Xinesa presentat el 22 de març de 2013. On situa a la Xina com a primera potencia a partir de 2016.

2. Marc Teòric:

Per entendre la proposta d'Hisenda Pública Europea es fa necessari explicar algunes nocions bàsiques sobre Federalisme Fiscal, Teoria Impositiva, Economia del Sector Públic i Integració Europea. En aquest apartat s'intenta satisfer aquesta necessitat.

2.1 Per què l'Estat intervé en l'Economia?

Abans d'analitzar tots els aspectes relacionats pròpiament amb la Hisenda Pública i la Teoria Impositiva s'hauria de veure per què l'Estat intervé en l'Economia.

Segons Stiglitz i Walsh³ l'Estat intervé en l'economia bàsicament per tres raons: millorar l'eficiència econòmica corregint les fallades de mercat; fomentar els valors socials de la justícia o la equitat, alterant els resultats de mercat; i fomentar nous valors socials a través d'imposar el consum d'alguns béns anomenats desitjables, tot prohibint o penalitzant el consum d'aquells jutjats indesitjables.

Podem identificar cinc fallades o errors del mercat: competència imperfecta, informació imperfecta, externalitats, béns públics i mercats inexistents⁴. La intervenció dels estats en la economia està orientada a frenar i corregir aquestes fallades.

En el cas de la competència imperfecta les empreses poden apujar els preus i reduir la quantitat produïda, ocasionant així una pèrdua del benestar social en benefici de l'augment de l'excedent dels productors. Les companyies tendeixen a reduir la producció de béns que generen externalitats positives (un

³ STIGLITZ, J. E. i WALSH, C. E. *Microeconomía* 4ª Edició (Ariel). Capítol 17. Adaptació Guillem López Casasnovas.

⁴ STIGLITZ, J. E. i WALSH, C. E. *Microeconomía* 4ª Edició (Ariel). Capítol 11.

exemple clar n'és la investigació) i a produir en excés els que generen externalitats negatives (per exemple aquells que impliquen major contaminació). L'Estat tendeix a subvencionar les activitats que generen externalitats positives i gravar aquelles que en produeixen de negatives. També juga un paper fonamental en l'oferta de la seguretat social ja que sense ella les assegurances per atur o per salut serien limitades i probablement lluny de les provisions socialment desitjables. Per exemple, seria complicat que pacients d'alt risc accedissin a assegurances privades de salut a preus competitius; o persones amb risc d'exclusió social a les assegurances d'atur.

La segona raó ens diu que l'Estat intervé per garantir l'equitat y la redistribució de la renda. Pot ser que els resultats de mercat, encara que eficients, no garanteixin criteris d'equitat. Aleshores l'Estat intervindrà per redistribuir la renda. Segons un informe de la OCDE⁵ la distància entre rics i pobres, així com el nombre de persones sota el llindar de la pobresa ha augmentat molt durant els darrers vint anys. Segons aquest mateix escrit el risc de pobresa en la gent gran ha disminuït força mentre que el de joves i famílies ha augmentat notablement. Aquest informe conclou que pobresa i distribució de la renda son realitats amb una forta relació però també hi intervenen altres factors com la mobilitat salarial. Els mecanismes encarregats de formalitzar aquesta redistribució de la renda son les transferències. L'Estat utilitza part de la renda d'algunes persones (fonamentalment recaptada a través d'impostos) per distribuir-se-la a d'altres (a través de la despesa pública).

La darrera és una actuació de l'Estat fonamentada en valors. L'Estat interfereix en el principi general de sobirania del consumidor segons el qual els propis individus son qui millor saben què és el que satisfà els seus interessos i què no. En aquest cas l'Estat intervé per exemple oferint serveis d'educació pública per garantir l'accés a tots els ciutadans (bens desitjables); o afegint una alta càrrega impositiva al consum de tabac (bens indesitjables); o directament prohibint-ne el seu consum, com és el cas de les drogues.

⁵ OCDE, *Growth and Unequality* (novembre 2008).

De les dues cares de la Hisenda Pública (ingressos i despeses) en aquest treball ens centrarem principalment en la vessant dels ingressos, analitzant per exemple quins son els requisits bàsics d'un sistema impositiu, els tipus d'impostos o poders tributaris, etc.

2.2 Funcions Clàssiques del Sector Públic

Segons Musgrave⁶ les funcions de l'estat són tres: l'Assignativa, la Redistributiva i l'Estabilitzadora. També es pot afegir la funció de regulació; per la que el Sector Públic s'encarrega d'establir el marc legal en què els ciutadans ens movem.

Funció Assignativa

Consisteix en proveir per part del sector públic una sèrie de béns que es classifiquen com públics pel fet que el seu consum és no rival i no excloent. Entenem que serà no rival si el consum del bé per part d'un individu no redueix els beneficis obtinguts per la resta de consumidors; i direm que és no excloent si és impossible excloure del benefici a un usuari potencial. També s'encarrega de corregir les externalitats (tant positives com negatives). Només es justifica la intervenció del Sector Públic quan la seva provisió és més eficient que la del mercat.

Per atorgar aquesta funció a algun nivell de govern haurem de tenir en compte el criteri d'eficiència.

⁶ MUSGRAVE, R. A. *Teoría múltiple del Presupuesto* (1959).

Funció Redistributiva

Havent justificat la intervenció del Sector Públic seguirem el criteri d'equitat mitjançant determinats instruments com son impostos progressius o despesa progressiva.

Els principals arguments per a mantenir aquesta funció al nivell central és l'elevada mobilitat de les bases imposables dels individus més rics, així com les diferències ideològiques que podríem trobar a les diferents jurisdiccions. Els rics podrien "fugir" amb major facilitat d'aquelles regions on se'ls exigís contribuir més proporcionalment que els pobres. L'adopció d'aquestes polítiques seria contraproduent ja que els individus pobres acabarien estant pitjor que abans de la redistribució.

Els que aposten per la descentralització d'aquesta funció diuen que els costos de mobilitat son positius i no nuls. Canviar de feina, casa, deixar la família, amics, etc. té un cost que no facilita tant la mobilitat jurisdiccional. També hi juguen un paper fonamental les expectatives sobre la permanència o no en el temps de determinades mesures fiscals. Segons Pauly⁷ la redistribució també es pot considerar com un bé públic local. Es considerarà així si els contribuents d'una mateixa comunitat tenen idèntiques preferències però diferents nivells de renda; és a dir, si els contribuents només es preocupen dels pobres de la seva mateixa jurisdicció (poden existir preferències altruistes, però egoistes respecte a altres jurisdiccions).

Els béns públics locals son aquells béns i serveis públics que el seu benefici es limita a una àrea geogràfica concreta; com per exemple l'enllumenat públic, la xarxa d'autobusos d'una ciutat, l'asfalt, etc.

⁷ PAULY, M.V. *Income Redistribution: a Local Public Good*, Journal of Public Economics (1973).

Funció Estabilitzadora

Pretén generar un marc i un ritme de creixement estables en l'economia. El volum de riquesa produïda no és constant sinó que hi ha èpoques d'expansió i altres de recessió. El Sector Públic modula aquests cicles, per exemple amb subsidis d'atur, pensions no contributives, estabilitzadors automàtics, etc. Els seus instruments d'actuació són la Política Fiscal, la Política Monetària i la del Tipus de Canvi. En el cas dels països de la zona euro els governs disposen només de la Política Fiscal ja que la Monetària i la dels tipus de canvi corresponen al Banc Central Europeu (BCE).

Els principals arguments per a que aquesta funció estigui centralitzada són: assolir plenament dels objectius buscats i evitar competència entre jurisdiccions; motius de coordinació de Política Fiscal i Monetària; major facilitat per sol·licitar i retornar deute; i major capacitat del govern central per emprar els impostos com un mecanisme automàtic d'estabilització. Tot i això també trobem arguments per a descentralitzar-la, com la major capacitat del govern subcentral per conèixer la realitat del seu territori.

2.3 Requisits Bàsics d'un sistema impositiu

Amb un important consens entre els diferents autors es podria dir que els principals requisits d'un bon sistema impositiu, aplicables perfectament a l'hipotètic cas d'una Hisenda Pública Europea, són:

- Just i equitatiu: que respecti l'equitat horitzontal (les persones amb similar situació econòmica han de pagar impostos de manera similar) i la vertical (tractar fiscalment diferent a persones amb diferents situacions econòmiques). Aquest requisit ens portarà a que persones amb una major renda o riquesa contribueixin més que les persones amb menors recursos.

- Neutral i eficient: un bon sistema tributari no hauria d'interferir en el mode en que l'economia assigna els recursos i ha de recaptar ingressos amb el menor cost possible per als contribuents; aquell on es minimitza l'excés de gravamen. En alguns moments es poden emprar els impostos per a millorar l'eficiència econòmica o per a potenciar fins socials. Alguns impostos com el del tabac, begudes alcohòliques o contaminació poden complir dos finalitats: afavorir fins socials i alhora proveir de fons el Sector Públic.
- Flexible i elàstic: ha de poder adaptar-se amb facilitat a canvis del patró de consum, despesa o obtenció de renda; així com a variacions en el seu volum.
- Senzillesa administrativa: les despeses d'administració i gestió de l'impost han de ser les mínimes. Seria una perversió recaptar un impost i destinar la major part d'aquest a gestionar la seva recaptació. Els costos de transacció que pot suposar el seu compliment han de ser baixos. Amb aquesta senzillesa administrativa també hauria de resultar més difícil evadir-se del pagament d'aquests impostos.
- Transparent: un bon sistema és aquell on es pot saber perfectament quina quantitat d'impostos paga cada individu. Ha de ser perceptible i que rendeixi comptes als ciutadans (*accountability*) per a que sàpiguen què paguen pels serveis que reben. També s'ha d'evitar la il·lusió fiscal⁸ fruit de no pagar el cost real d'un bé o servei en el moment de l'ús.

⁸ PUVIANI, A. *Teoria della illusione finanziaria* (1903). La il·lusió fiscal fa referència a la no percepció ciutadana d'estar satisfent un impost o d'estar pagant realment el servei que es rep. Aquesta no percepció del cost (o de la relació servei-impost) afavoreix la satisfacció dels ciutadans amb la gestió pública tot incentivant l'expansió de la despesa pública per part del govern, ja que aquesta serà la preferència dels ciutadans.

2.4 Criteris d'Equitat Tributària

Si observem l'estructura dels impostos trobarem que hi ha diferents criteris a l'hora d'establir què paga cada contribuent i en funció de què.

Principi d'igualtat absoluta (o de capitació)

Tothom paga el mateix impost independentment del benefici que n'obtingui o de la capacitat econòmica del contribuent. És un tribut obligatori, no redistributiu i regressiu ja que implicarà major esforç fiscal⁹ a les rendes baixes, que hauran de destinar relativament una major part dels seus ingressos a satisfer aquest impost.

Un exemple a Catalunya seria la taxa de deixalles on tothom paga el mateix independentment de la seva renda o de l'ús que en faci del servei.

Principi del benefici

Es paga en funció de la utilitat que se'n treu. Qui major benefici obtingui en pagarà més, independentment de la seva capacitat econòmica. Hi ha una forta relació entre l'impost i el què s'obté satisfent la quantitat establerta. Té una forta similitud amb el què succeeix al mercat privat on oferta i demanda es troben. En el nostre cas l'oferta la representa el sector públic y la demanda els contribuents. En contraposició amb el criteri d'igualtat absoluta aquest tipus d'impost és voluntari (només el pagues si vols accedir a un determinat servei). Pel que fa a la intervenció de l'estat podem dir que no es redistributiva. És un tribut neutre ja que no distorsiona l'elecció dels consumidors.

⁹ Entenem per esforç fiscal la relació entre la pressió fiscal i la renda nacional mitja d'un país. És la mesura que indica el sacrifici que suposa per als ciutadans satisfer les seves obligacions tributàries. Per Pressió Fiscal entenem la relació entre Recaptació Fiscal i el PIB nacional.

L'exemple més clar el trobem a les taxes, preus públics i contribucions especials.

Principi de Capacitat de Pagament

Es satisfà l'impost en funció de la capacitat econòmica de cada individu. Aquells amb major capacitat econòmica pagaran més, encara que no obtinguin un benefici major per aquest fet. El tret més diferenciador és que aquest principi és redistributiu. No és un impost eficient ja que pot distorsionar l'elecció dels contribuents i no hi ha una relació directe entre la quota satisfeta i el benefici que s'obté. Aquest principi respecta l'equitat horitzontal (a igual capacitat econòmica, igual tributació) i la vertical (a diferent capacitat econòmica, diferent tributació) buscant igualar el sacrifici. També és obligatori.

2.5 Tipus i Classificació dels impostos

Impostos sobre la Renda

Els impostos sobre la renda són els que graven l'obtenció de riquesa fruit fonamentalment dels salaris percebuts pel treball, els rendiments de capital o els beneficis empresarials (en el cas espanyol trobaríem l'IRPF, l'impost de Societats o la plusvàlua).

Impostos sobre el patrimoni o riquesa

Aquests tipus d'impostos graven la possessió o transmissió de riquesa (béns o diners). A Espanya trobem alguns impostos que graven la possessió de riquesa, com l'Impost sobre Patrimoni o l'Impost sobre Béns Immobles (IBI). També n'hi ha d'altres que graven la transmissió d'aquesta riquesa, com són l'Impost de Successions, Donacions, o l'Impost de Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats.

Impostos sobre consums

Els impostos sobre consums fan referència a la manifestació de riquesa que pot suposar el consum d'un determinat bé. Els impostos més comuns d'aquesta cistella son l'Impost sobre el Valor Afegit (IVA), l'Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica (IVTM) i els impostos especials a begudes alcohòliques o tabac entre d'altres.

Impostos finalistes

Aquells impostos que condicionen una determinada despesa pública. A Espanya les CCAA tenen l'oportunitat d'aplicar un recàrrec sobre el preu del carburant, i moltes, com és el cas de Catalunya, dediquen la seva recaptació per a finançar part la despesa pública en Sanitat.

2.6 Tipus de Poder Tributari¹⁰

Si s'analitza els diferents papers que juga cada administració envers el sistema impositiu es troben diferents poders.

Poder Regulator

Aquest poder consisteix en la capacitat legislativa sobre l'impost, la seva cessió, el tipus, o el sistema de recaptació.

Poder d'Apropiació dels impostos

Capacitat d'una determinada administració per disposar dels ingressos obtinguts amb la recaptació d'un impost.

¹⁰ CASTELLS, A. *Hacienda Autonómica: Una Perspectiva de Federalismo Fiscal*. Capítol 3. Ed. Ariel Economía (1988).

Poder de Gestió dels impostos

Fa referència a la capacitat per coordinar i efectuar la recaptació de l'impost, facilitar-ne els tràmits i traslladar al nivell de govern competent la recaptació obtinguda.

2.7 Federalisme Fiscal

El Federalisme Fiscal és l'estudi d'aquelles estructures de govern en les que per la vessant dels ingressos (tributs, transferències o deute) y/o des la vessant de les despeses, las responsabilitats polítiques estan assignades a diferents nivells de govern. El Federalisme Fiscal s'encarrega de l'estudi d'aquestes estructures de govern descentralitzades.

Segons Oates¹¹ el Federalisme Fiscal explora tant en termes normatius com positius, el paper dels diferents nivells de govern i la forma en com interaccionen entre ells a través de diferents instruments tals com les transferències intergovernamentals.

Entre els tipus de federalisme fiscal trobem el Federalisme Cooperatiu (per exemple Canadà i Alemanya), on es fa compatible l'autonomia amb la solidaritat interterritorial; o el Federalisme Competitiu (per exemple als EEUU), on l'autonomia existeix per sí mateixa (no existeixen sistemes de transferències entre regions riques i pobres).

2.8 Criteris d'Assignació d'Impostos

Segons els criteris descrits a continuació es podrà assignar els impostos a aquell nivell de govern que resulti més adient donades les seves funcions i competències.

¹¹ OATES, W. E. *Fiscal Federalism* (1972).

Criteris de Musgrave

1. Els nivells mitjans, i especialment els baixos, de govern haurien de gravar aquelles bases que tinguessin una baixa mobilitat.
2. Els impostos personals amb tipus progressius haurien de ser usats per aquells governs dins dels quals una base global pot ser establerta més eficaçment.
3. La imposició progressiva, dirigida a assegurar objectius redistributius, hauria de ser primordialment central.
4. Els impostos apropiats per a propòsits de política d'estabilització haurien de ser centrals. Els impostos de nivells de govern subcentrals haurien de ser estables davant cicles econòmics.
5. Les bases imposables distribuïdes de forma altament desigual entre territoris haurien de ser usades a nivell central.
6. Els tributs establerts en base al principi del benefici o taxes sobre els usuaris són apropiats en tots els nivells de govern.

Criteri de Mathews¹²

7. Els impostos que graven "en origen" han de ser assignats a nivell central per evitar "exportació" d'impostos entre jurisdiccions. Els impostos que graven "en destí" o "residència" poden ser assignats als nivells central o regional perquè no comporten "exportació" d'impostos.

2.9 Factors condicionants en l'assignació d'impostos

Segons Solé Vilanova, a l'hora d'establir l'assignació definitiva d'impostos també s'ha de tenir en compte alguns factors que ens portaran a assignar correctament els impostos a cada nivell de govern.

¹² MATHEWS, R. *Eficacia y Equidad en los impuestos en los países federales* (1983).

Aquests factors poden ser:

- Distribució de competències de despesa
- Nivell de desenvolupament econòmic
- Riquesa relativa dels territoris
- Dimensió de les jurisdiccions
- Grau de mobilitat
- Objectius d'equitat territorial
- Grau i voluntat d'autonomia política
- Marc constitucional

La variabilitat en tots aquests aspectes pot conduir cap a models d'Hisenda Pública diversos.

2.10 Tipus de Participació Impositiva

Hi ha diferents maneres d'assignar la participació en els impostos entre els diferents nivells de govern. Fonamentalment es classifiquen en dos: participació territorialitzada o participació no territorialitzada.

Participació Territorialitzada

Participació en funció de l'àrea geogràfica (abast d'un municipi o regió). Els impostos es reparteixen entre les diferents unitats de govern territorial.

Participació no territorialitzada

a. Per Població

En funció del nombre d'habitants.

b. Per Població i altres criteris

En funció del nombre d'habitants però afegint algun altre criteri com la riquesa del territori, el grau de marginació de la població, les competències dels governs subcentrals, el nivell de renda dels habitants o el desenvolupament social.

3. Estat actual de la Convergència Fiscal

En aquesta part del treball s'exposarà com es finança actualment la UE així com els projectes que s'han impulsat per assolir cert grau d'unió fiscal dins la Unió, tot presentant quin és l'actual grau d'harmonització fiscal. També es dedicarà un breu apunt a parlar de les subvencions per infraestructures i desenvolupament regional. S'analitzarà més pausadament el possible impost a les transaccions financeres (més conegut com Taxa Tobin) degut a la seva actualitat i la opció de convertir-se en el primer impost propi de la UE.

3.1 Com es finança actualment la Unió Europea?

El pressupost de la UE per a 2012¹³ va ser de 147.200 milions d'euros. El 73% prové de les quotes que satisfan els països membres en funció del seu PIB, un 15% prové d'aranzels al comerç exterior, un 11% basats en la recaptació de l'IVA harmonitzat i el darrer 1% prové d'altres fonts de finançament com les multes comunitàries per competència o contaminació mediambiental.

Aquest pressupost es reparteix de la següent manera: un 5,6% està destinat a despeses de la pròpia Unió Europea, la part més gran (un 45,8%) és per al foment d'un desenvolupament sostenible de les diferents regions de la UE, la segona en volum és la de Recursos Naturals: despeses agrícoles i ajudes directes amb un 29,9% del pressupost. Un altre 10,9% va a desenvolupament rural, medi ambient i pesca. Les darreres partides amb un menor valor (sense comptar la despesa en la pròpia administració) són les de la política exterior de la UE i el seu paper com a actor mundial (6,4%) i la de Ciutadania, llibertat, seguretat i justícia.

¹³ Pressupost General de la UE per al 2012. Oficina de Publicacions de la UE (Luxemburg) (2012).

3.2 Què s'ha intentat impulsar de camí cap a la Unió fiscal?

Abans de proposar res de nou veurem què s'ha intentat fer per assolir una major unió fiscal, en què consistia cada proposta i a què s'ha degut el seu fracàs o l'èxit parcial en aquesta matèria. Prèviament a l'anàlisi d'aquestes propostes es veu com s'ha parlat molt més de la vessant de la despesa que no pas de la dels ingressos. Sí que s'ha procurat assolir importants acords pel que fa a nivells de despesa, funcionariat, subvencions o subsidis d'atur però és ben poc el que s'ha avançat a nivell impositiu.

Constitució Europea

El Tractat Constitucional el van signar a Roma els caps de govern dels països que formaven la UE el 29 d'octubre de 2004.

La UE es fonamenta en tractats constitutius (com per exemple el Tractat de Roma) i altres Tractats i Actes que els modifiquen (com per exemple l'Acta Única Europea, Maastricht, Niça o els diferents Tractats d'Adhesió) que fixen les seves normes de funcionament i actuació. La Constitució Europea eliminaria tots aquests documents per crear un nou marc europeu únic i comú als 27 estats membres.

En alguns països es va sotmetre a referèndum. Els ciutadans de França i Holanda van votar en contra del Tractat. Aquest fet va generar una profunda frustració dels partidaris de la Constitució i una crisi de credibilitat al sí de les institucions europees. Amb la nova Constitució es pretenia harmonitzar la legislació comunitària existent en un únic document jurídicament vinculant.

Alguns dels aspectes més rellevants del Tractat eren: reforçar el Parlament i la Comissió Europea, encara que el Parlament hagués seguit sense tenir

pràcticament poder legislatiu; contemplava la creació d'un Ministeri de Relacions Exteriors de la UE; la simplificació en la presa de decisions i la reducció del dret a veto o la regla de la unanimitat.

Als Capítols, Títols i Articles de la Constitució Europea¹⁴ que fan referència a qüestions econòmiques no es parla en cap cas dels aspectes relacionats amb l'harmonització fiscal dels impostos que regulen els propis estats integrants o els tributs amb què es finançaria la Unió. En altres paraules, podem dir que la Constitució Europea no apuntava cap a una unió fiscal.

Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança de la Unió Econòmica i Monetària

El Pacte Fiscal Europeu -així és com es coneix aquest Tractat- és un acord signat el 2 març 2012 per 25 dels 27 estats membres de la Unió Europea. Tots a excepció de Regne Unit i la República Txeca.

Aquest pacte es tradueix en un conjunt de regles vinculants per assolir el principi d'equilibri pressupostari.

A la primavera de 2010 Alemanya va instar altres països a endurir les normes sobre el pressupost equilibrat. Cap a finals de 2010 algunes d'aquestes propostes van afavorir l'impuls del Pacte d'Estabilitat i Creixement per tal d'enfortir la coordinació de les polítiques fiscals. Al març 2011 es va proposar una nova reforma del Pacte, orientada a sancions automàtiques per als que violen els paràmetres relatius als criteris de dèficit i deute que es requereixen per a estats membres de la UE (no més del 60% del deute sobre el PIB i no més d'un 3% de dèficit anual sobre el PIB nacional).

Després de diversos mesos de negociacions, el 30 de gener de 2012 el Consell Europeu, amb l'excepció del Regne Unit i República Txeca, va aprovar

¹⁴ Capítol VII de la Primera Part de la Constitució: *De las Finanzas de la Unión*. Títol III de la Tercera Part de la Constitució: *Políticas y Acciones Internas* Capítols I a III.

el nou pacte signant el Tractat sobre l'Estabilitat, la Coordinació i la Governança.

El nou tractat entrarà en vigor quan hagi estat ratificat per almenys 12 dels 17 membres de l'eurozona. Cada país disposarà fins a l'1 de gener de 2014 per introduir la regla del pressupost equilibrat en la legislació nacional. Només els països que hagin introduït aquesta norma l'1 de març 2014 seran capaços d'obtenir algun préstec del Mecanisme Europeu d'Estabilitat.

Els principals punts continguts al Tractat són:

- Dèficit estructural que no superi el 0,5% de la PIB o l'1% si el deute és inferior al 60% del PIB.
- L'obligació dels països amb un deute públic superior al 60% del PIB a caure dins d'aquest límit en 20 anys.
- Disposició per introduir la nova normativa a la constitució o altres parts de la legislació nacional, la qual cosa serà verificada pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea.
- L'obligació de mantenir sempre el dèficit públic per sota del 3% del PIB, en cas contrari donarà lloc a sancions semiautomàtiques.

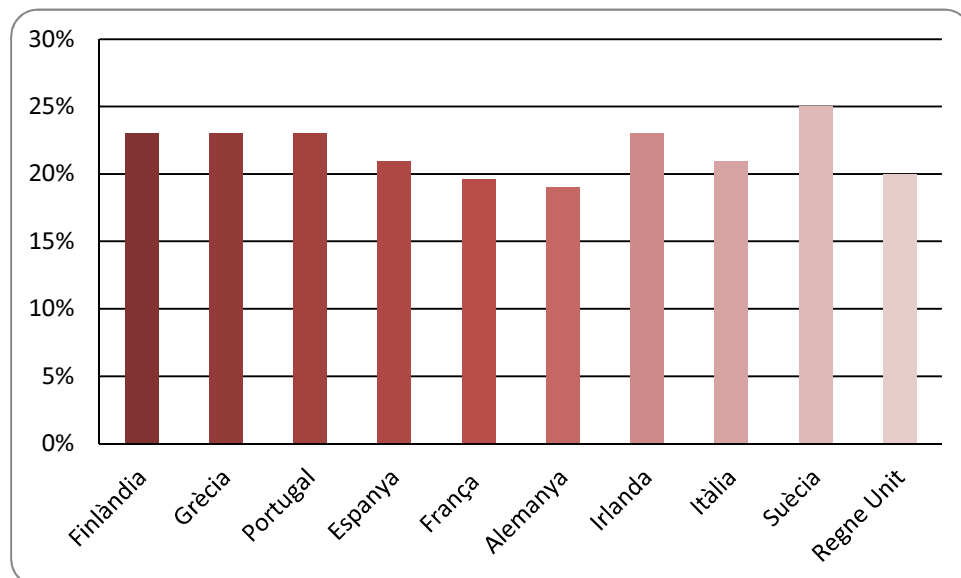
Aquest Tractat ha rebut el sobrenom de "Pacte Fiscal Europeu" tot i que com hem analitzat anteriorment es centra fonamentalment en la vessant de despesa de la hisenda pública i ho analitza partint de la no cessió de sobirania dels estats en matèria tributària.

3.3 Quin és l'actual grau d'harmonització fiscal a la UE?

Pel que fa a l'àmbit fiscal la UE s'ha limitat a la imposició indirecte i els índexs de comerç exterior.

Als països d'Europa trobem forta convergència fiscal pel que fa a l'IVA, que a la pràctica totalitat de països es situa al voltant del 21% (vegeu quadre 3.1); i els impostos específics sobre tabac, alcohol o carburants que generalment s'empren com a element per a la millora de la salut i el medi ambient¹⁵.

3.1 Tipus Generals d'IVA a la UE



Font: Elaboració pròpia

Entre 1992 i 2011 trobem moltes Directrius de la UE que fomenten la harmonització d'impostos especials. En canvi les propostes d'harmonització d'impostos directes han estat nul·les o no han prosperat, en part per la no concreció dels diferents tractats de la Unió. Si hem de destacar un àmbit en que trobem consens fiscal a nivell europeu és la doble imposició entre Renda i Societats; i en la lluita contra la i el frau fiscal.

¹⁵ RUIZ-HUERTA, J. *Tendencias de la Fiscalidad en Europa: la Armonización Fiscal y el Futuro de la Unión*. Article publicat Revista ICE Euro y Crisis Económica Novembre 2011.

L'harmonització fiscal en Societats a la UE comença als anys 60 o 70¹⁶, i encara dura, però mai s'ha plasmat els possibles acords en una norma comuna. Només s'han establert, com dèiem abans, mecanismes concrets per evitar la doble imposició en alguns casos molt determinats com són les fusions i adquisicions.

Seguint el relat, és necessari distingir l'harmonització fiscal de la unió fiscal. Podem dir que s'ha avançat en harmonització d'algunes normes de tributació dels diferents països membres però no s'ha impulsat una legislació europea global sobre tributació ni s'ha cedit sobirania impositiva cap a la Unió.

3.4 Subvencions per a Infraestructures i Desenvolupament regional

El Fons Europeu per al Desenvolupament Regional (FEDER) ha estat una de les eines més emprades al sí de la Unió per tal de fomentar el desenvolupament econòmic de les zones més desfavorides de la UE. És un instrument de la Comissió que consisteix en oferir subvencions a fons perdut a les diferents administracions (central, regional i local) de les zones a desenvolupar amb l'objectiu que totes les zones es desenvolupin fins assolir un nivell econòmic semblant. La llum de fons d'aquestes subvencions és combatre alguns desequilibris significatius entre regions, així com enfortir la moneda única i preservar la posició d'Europa al panorama econòmic mundial. Aquests Fons suposen la partida més gran de despesa del Pressupost de la Unió; prop d'un 46% del total per a 2013.

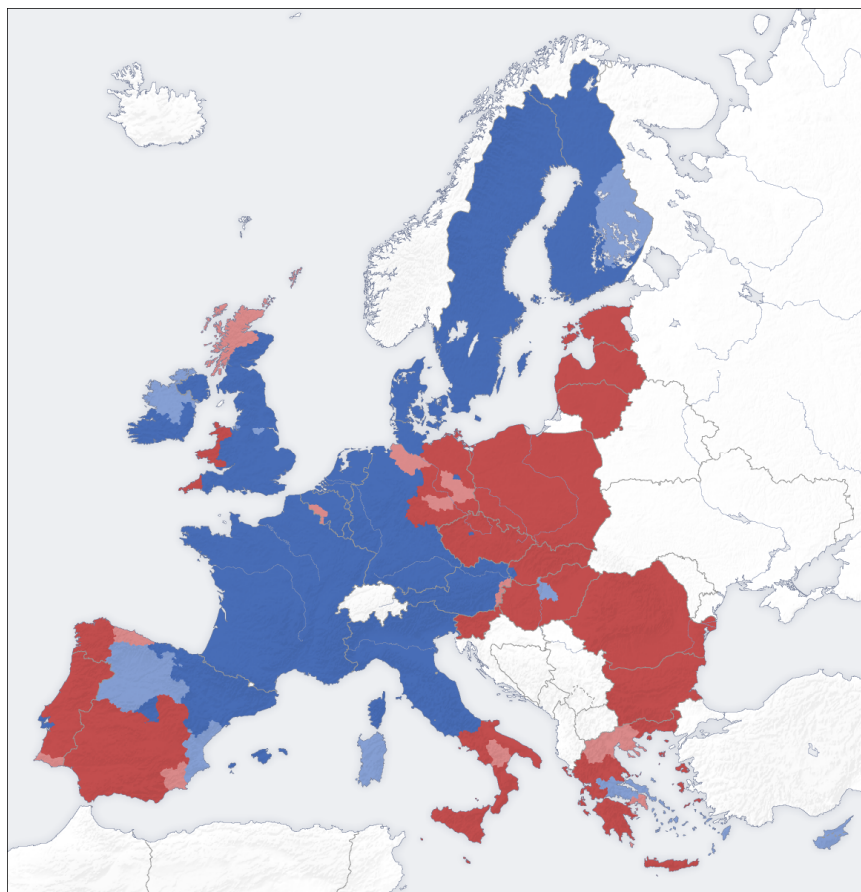
Tot i que no es tracta de subvencions anivelladores entre diferents estats, ja que són subvencions de la Comissió Europea; sí que es podria considerar un element redistributiu de les zones més riques d'Europa cap aquelles amb un menor desenvolupament econòmic i el seu objectiu de convergència econòmica també ens podria portar a pensar en subvencions anivelladores. Això sí,

¹⁶ Informe Neumark (1962) i Informe Tempel (1970).

entenem que aquest tipus de subvencions conformaria una part important de la vessant de despeses d'una futura Hisenda Pública d'Europa.

Com veiem al següent mapa d'Europa bona part d'aquests fons es destinen al sud d'Espanya i Portugal i als països de l'est. També a algunes zones del sud d'Itàlia, l'est d'Alemanya i l'oest del Regne Unit. Aquesta distribució de fons ha canviat molt des la integració d'alguns països de l'est d'Europa, fet que ha desplaçat la renda mitjana de la UE a nivells notablement més baixos que amb la UE de 15 països¹⁷. Aquest fet encara fa més palesa la necessitat d'establir mecanisme de convergència econòmica per assolir una Unió a una única velocitat.

3.2 FEDER per la període 2007-2013



Font: Comissió Europea (2007).

■ Regions en convergència ■ Regions en disminució progressiva
■ Regions en increment progressiu ■ Regions competitives i generadores d'ocupació

¹⁷ Eurostat. La renda mitjana a 2012 de la UE-27 països pren valor 100 i la de la UE-15 països pren valor 109.

3.5 La Taxa Tobin

Des de fa uns mesos pren força la idea de gravar les transaccions financeres a la UE amb la denominada Taxa Tobin, que podria ser una primera cessió important de sobirania tributaria dels estats a la Unió.

La taxa Tobin és un tipus de taxa sobre les transaccions financeres que va ser proposada per l'economista James Tobin. En el seu origen la taxa només tenia per objectiu frenar la volatilitat dels mercats canviaris internacionals, però en l'actualitat es proposa que la seva recaptació tingui per objectiu la prevenció de futures crisis basades en els mercats financers i que les entitats bancàries ajudin econòmicament a pal·liar els efectes de l'actual crisi. També és cert que, si no s'estableixen les mesures adequades, aquesta mena de peatge a les transaccions financeres és possible que l'acabin suportant els clients de les entitats financeres.

S'ha reconegut que la taxa Tobin requeriria una implementació internacional, atès que per a un país actuant individualment seria molt difícil implementar la taxa. És per això que molts parlen de la taxa Tobin com un avenç important pel que fa a la cistella tributària de la UE.

Als anys 80 Suècia va introduir una taxa del 0.5% sobre la compra o venda d'un actiu de capital. Amb el pas del temps aquesta taxa es va anar reduint fins a desaparèixer. Els recursos recaptats van ser molt inferiors als esperats¹⁸ i al 1991 es va suprimir definitivament.

Pel que fa al cas europeu al 2004 Bèlgica va aprovar una llei promovent una taxa Tobin si tots els països de l'eurozona n'aproven una de similar. Un any més tard, y de mans Wolfgang Schäuble, es va fer una crida per aprovar la taxa Tobin de la UE, però la proposta no va ser acceptada per la Comissió Europea. El 29 de juny de 2011, la Comissió Europea va realitzar una crida per

¹⁸ S'esperava recaptar 1.500 milions de corones i se'n van recaptar només 80.

aplicar taxes similars a la Tobin al sistema financer europeu amb la previsió de començar a generar ingressos directes a partir de l'1 de gener de 2014. El 28 de setembre de 2011 la Comissió Europea va aprovar un projecte de directiva per tal d'establir un impost sobre la majoria de les transaccions financeres realitzades a la UE. Molts estats membres es van mostrar favorables llevat de Regne Unit, que volia un tracte especial per a Londres; la seva capital financera. La inclusió de Regne Unit al projecte de Taxa Tobin a la UE hauria de ser una prioritat ja que als anys 80 Londres com a capital financera es va beneficiar força amb el desplaçament de les transaccions financeres de Suècia després de l'aplicació de la taxa. Si la taxa no s'introdueix a tots els estats de la UE podria incentivar un comportament *freerider* per part dels estats que no l'apliquin, atraient cap a ells bona part de les inversions internacionals.

L'argument favorable a aquesta taxa es que podria afeblir la volatilitat dels mercats, disminuir les inversions purament especulatives i generar uns ingressos d'uns 55.000 milions d'euros anuals per al pressupost de la UE. La proposta europea gravaria amb un 0,1% la compravenda d'accions i bons; i amb un 0,01% la de derivats.

Alguns economistes¹⁹ proposen la seva introducció a nivell mundial però de forma gradual; començant per Europa, on hi ha major suport a la taxa. Aquest fet, juntament amb la necessitat d'una gestió i control internacionals podria fer que la taxa Tobin es convertís en el primer tribut propi de la UE. Però no tothom hi està d'acord; han aparegut també nombrosos informes i publicacions contràries, principalment des de les illes britàniques²⁰ criticant que l'aplicació de la taxa podria generar majors nivells d'atur i agreujar la recessió per que passa la Unió.

¹⁹ DILLON, J. *An Idea Whose Time Has Come: Adopt a Financial Transactions Tax*. KAIROS Policy Briefing Paper N° 24 (2010).

²⁰ Un exemple podria ser l'informe *The Real Economic Impact of a European Financial Transaction Tax* de la Fundació New Direction: The Foundation for European Reform presentat el 30 de juliol de 2013.

4. Quina experiència es pot trobar al món occidental?

En aquest apartat analitzarem breument com estan estructurades les hisendes públiques d'alguns països²¹ que ens aportin referents que puguin servir de base a una futura Hisenda Pública Europea.

4.1 Suïssa

Al sistema suís trobem un elevat grau d'independència entre els diferents nivells de govern. Hi ha una mena de superposició d'impostos ja que tots els nivells de govern graven la mateixa base. Inicialment els impostos indirectes corresponien a la Confederació mentre que els directes ho feien als Cantons. Aleshores el Govern federal absorbeix l'impost sobre volum de negoci i impostos específics sobre consums i aranzels. Els Cantons disposen de total sobirania sobre la imposició directe²². En l'actualitat trobem que els dos grans impostos (renda i societats) s'empren de manera simultània a tres nivells de govern.

Pel que fa a l'impost sobre Renda el govern central percep el 15,9%, el cantonal un 46,1% i el local el 38%. Si ara ens centrem en el de Societats el central s'emporta un 24%, el cantonal un 45,8% i el local el 30,2% restant.

L'administració de l'impost sobre la renda correspon als Cantons²³. La part Cantonal i la Central es presenten amb dues declaracions de renda pràcticament idèntiques, mentre que la part que pertany als nivells locals es recapta com un recàrrec, el tipus del qual el determina cada govern local²⁴.

²¹ CASTELLS, A. *Hacienda Autonómica: Una Perspectiva de Federalismo Fiscal*. Capítol 3. Ed. Ariel Economía (1988). Els països esmentats són els que l'autor descriu en aquest capítol.

²² BIRD (1986). Cfr. CASTELLS, A. *Hacienda Autonómica: Una Perspectiva de Federalismo Fiscal*. Capítol 3. Ed. Ariel Economía (1988). Els Cantons poden crear qualsevol figura tributària que no correspongui explícitament per llei a la Confederació; i els municipis només poden emprar les figures que permeti cada un dels Cantons.

²³ BIRD (1986). *Idem*.

²⁴ BIRD (1986). *Idem*.

4.2 Canadà

Canadà presenta una superposició d'impostos sobre les mateixes bases; és a dir, que tant el nivell federal com els provincials graven el mateix però de diferents maneres. Els dos nivells de govern disposen de sobirania tributària originària reconeguda constitucionalment. En un inici, com en altres federacions, els impostos indirectes quedaven a les mans del govern federal mentre que els directes es quedaven a les regions. Però amb el pas del temps el govern federal s'ha anat apropiant de part de la imposició directe. Aleshores trobem que el govern central rep al voltant d'un 65% de l'impost sobre la renda i un 70% de societats; mentre que els governs provincials ho fan en un 35% i 30% respectivament. Pel que fa al finançament local trobem que es troben subjectes a subvencions d'altres nivells de govern i a l'impost sobre propietat, del que se'n beneficia un 80%.

Cada nivell té la seva pròpia administració tributària tot i que també existeixen acords de cooperació entre la federació i les províncies. Aquests acords han facilitat que els contribuents satisfacin les exigències fiscals de les administracions.

4.3 Estats Units

El sistema d'hisenda pública als EEUU està estructurat tradicionalment a la inversa de les hisendes públiques federals europees. També trobem una superposició d'impostos però en el cas americà la imposició directe recau en el govern federal mentre que la indirecte ho fa en els diferents estats. Més del 80% del rendiment de la imposició sobre la renda correspon al govern federal, el 16% als governs estatals i la resta als locals. La imposició de societats presenta una distribució força semblant. Els governs estatals s'apropien de prop del 70% de la imposició sobre vendes. La imposició sobre propietats recau sobretot en els governs locals, que en disposen de més del 80% dels seus rendiments.

El cas americà ofereix una independència tributària entre federació i estats, tot i que també s'han impulsat mesures homogeneïtzadores per reduir diferències notables entre estats i desincentivar la mobilitat fiscal.

Tant el govern federal com els estats disposen de sobirania originària, és a dir, que els estats disposen de poder tributari propi (no per delegació del govern federal). Com que la Constitució federal no diu res al respecte, el poder fiscal local queda dins la competència estatal.

Pel que fa a l'administració tributària cada nivell de govern té la seva pròpia administració, tot i que alguns estats cedeixen la gestió d'algun impost a l'administració federal. Aquest sistema dona com a resultat una forta heterogeneïtat fiscal entre estats.

4.4 Alemanya

El sistema alemany correspon a la participació impositiva. Hi ha un únic sistema impositiu i tots els nivells de govern es beneficien en part dels rendiments del seu propi territori.

El poder legislatiu sobre l'àmbit impositiu el té el *Bundesrat*, format per representants directes dels governs regionals. En canvi el poder d'administració dels impostos recau plenament als governs de cada *Länder*²⁵.

Pel que fa a la distribució de la recaptació impositiva trobem que el govern central es fa amb un 42,5% de l'impost sobre la renda i un 50% del de societats. Els governs estatals s'apropien del 42,5% de la tributació per renda l'altre 50% del de societats. D'aquestes dues grans figures impositives els governs locals només reben un 15% de la imposició sobre renda. Des de 2002 un 5,6% de l'IVA va destinat a la Federació per tal de cobrir el fons de garantia de les pensions públiques. Del 94,4% restant només el 2,2% va a parar als governs locals i la resta (97,8%) va a parar a parts iguals al govern federal i als *Länder*. També hi ha impostos específics de cada nivell de govern.

²⁵ NOWOTNY (1983). Cfr. CASTELLS, A. *Hacienda Autonómica: Una Perspectiva de Federalismo Fiscal*. Capítol 3. Ed. Ariel Economía (1988).

4.5 Espanya

El cas espanyol és (a excepció de les comunitats autònomes amb règim foral) un sistema de participació impositiva on les bases gravades son les mateixes per als diferents nivells de govern.

Pel que fa a les grans figures impositives trobem que el rendiment de la imposició sobre renda i IVA es troba repartida a parts iguals entre el govern central i els autonòmics. El 58% dels impostos especials (fonamentalment alcohol, hidrocarburs i tabac) es troba en mans de les Comunitats Autònomes. La imposició sobre societats és propietat exclusiva del govern central.

Pel que fa a la capacitat normativa també s'ha cedit part a les CCAA, especialment a l'IRPF pel que fa referència al mínim personal i al tram d'imposició que correspon al govern regional.

De fet, veient la liquidació del pressupost de la Generalitat de Catalunya al 2009 veiem que prop del 85% dels ingressos del govern autonòmic prové dels recursos tributaris (impostos propis i participació en impostos cedits, amb o sense poder per regular).

5. Possibilitats d'estructuració de la Hisenda Pública Europea

En aquest apartat s'aborda la qüestió fonamental del treball i és si seria possible la creació de la Hisenda Pública Europea i com podria estructurar-se tenint en compte els apartats analitzats anteriorment.

5.1 Sistema Federal o Confederal?

Pel que fa a la discussió entre si l'hipotètic sistema fiscal europeu respondria a un model federal o a un confederal la resposta es pot encarar des de diferents perspectives. La vessant històrica d'integració europea ens portaria a pensar en un model confederal ja que no s'ha cedit sobirania a un govern federal si no que s'ha mantingut la pròpia sobirania tret de la política monetària cedida al BCE pels estats membres de l'Eurozona.

Si ens centrem en la gestió també podríem afirmar que un sistema confederal seria el més adient degut a l'existència prèvia d'organismes i entitats tributàries als diferents estats membres. Encara que també s'hauria de crear una agència tributària europea amb informació global per a coordinar la part de tributació que finalment acabi pertanyent a la Unió i evitar comportaments oportunistes per part de les diferents administracions. També s'haurien de prendre mesures europees de control i prevenció del frau que atempti contra la tributació europea.

Potser sobre el paper un sistema federal seria més fàcil d'administrar i amb un funcionament més àgil, però si fem cas a la història d'Europa i a la voluntat dels països per cedir sobirania a ens supranacionals podem concloure que el sistema d'Hisenda Pública Europeu, com a mínim en primera instància, serà amb tota seguretat confederal.

Traçant una línia temporal sobre l'evolució de la proposada Hisenda Pública Europea, i tenint en compte l'exposició duta a terme als paràgrafs anteriors, seria lògic pensar en un sistema bàsicament confederal durant els

primers anys (entre 5 i 10 anys). En un horitzó temporal més ampli (per exemple 15 o 20 anys) es podria tendir cap a una major federació, amb la corresponent cessió de poder tributari cap a òrgans de govern europeu.

5.2 Seria compatible la Hisenda Pública Europea amb la personalitat pròpia dels diversos estats membres?

Aquesta resulta una de les qüestions més interessants del treball. Amb l'experiència prèvia dels sistemes descrits a l'apartat anterior podem afirmar que seria compatible mantenir la personalitat pròpia dels diferents països de la mateixa manera que els estats dels EEUU, els *Länder* alemanys, les províncies canadenques o els cantons suïssos la mantenen. Si bé és cert que s'hauria d'homogeneïtzar com mantenir aquesta personalitat en un marc comú per a tots els països de la UE.

Si parlem del grau d'acceptació que podria tenir la Hisenda Pública Europea veiem que ha disminuït força el grau de simpatia amb la Unió, que al global de la UE està al voltant del 55%; mentre que a la zona euro aquest suport arriba al 65%²⁶. També és cert que hi ha alguns països amb una tendència important de rebuig a Europa, com és el cas de Regne Unit²⁷ o el més recent de Grècia, on recolzen sòlidament Europa però tan sols si es relaxen els objectius de dèficit²⁸. Potser l'avenç cap a una major integració forçaria la sortida d'algun estat membre de la UE-27; previsiblement Regne Unit²⁹.

També s'ha de tenir en compte que la creació d'aquesta Hisenda Pública implicaria una important cessió de sobirania tributària per part dels estats,

²⁶ Eurobaròmetre de la Comissió Europea n°76 *Public Opinion in European Union* (Novembre 2011).

²⁷ A les enquestes de maig de 2013 al *Daily Telegraph* un 46% dels habitants de Regne Unit estava a favor de sortir de la UE; mentre que només un 30% a favor de seguir a la Unió.

²⁸ Segons una enquesta del centre demoscòpic *Pulse RC* publicada al setmanari *To Pontiki* al maig de 2012 el 88% dels grecs estarien a favor de seguir a Europa i amb l'euro però relaxant els ajustos imposats per la Troika (formada pel Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional i la Comissió Europea).

²⁹ David Cameron, primer ministre britànic, es va comprometre el 13 de maig de 2013 a fer un referèndum sobre la permanència de Regne Unit a la UE abans de 2017.

dotant la Unió tant de responsabilitat sobre la despesa com la capacitat per obtenir els recursos necessaris per a dur a terme les seves polítiques pròpies e independents dels estats. Aquesta resulta la gran qüestió a resoldre: són capaços els diferents estats membres de cedir sobirania tributària? Veient com els 17 estats de l'eurozona han estat capaços de cedir la política monetària a mans del Banc Central Europeu podríem afirmar que, com a mínim per aquests 17 països, resultaria més fàcil cedir part de la seva sobirania tributària a una mena de Ministeri d'Hisenda Europeu. Ara bé; què passaria amb els 10 països de la UE que no formen part de la zona euro? Si aquests 10 països estiguessin disposats a cedir la política tributària a la Unió haurien d'acceptar que el sistema tributari de la UE fos en euros, independentment de la cotització de monedes nacionals; garantint tant un volum d'ingressos com de despeses relativament estable.

Responent estrictament a la pregunta proposada en aquest epígraf, podríem afirmar que la Hisenda Pública Europea seria compatible amb la personalitat pròpia dels diferents països de la mateixa manera que els governs regionals, provincials o autonòmics mantenen bona part de la seva personalitat pròpia envers el govern central o federal; però resultaria fals negar la necessitat d'una cessió tributària per part dels governs centrals.

5.3 Quin model d'Hisenda Pública seria el més adient per a la UE?

Emprant les funcions clàssiques de l'Estat proposades per Musgrave (Assignativa, Redistributiva i Estabilitzadora) i suposant la existència de la Hisenda Pública Europea aquesta s'hauria d'encarregar fonamentalment de la funció estabilitzadora. La gran interdependència econòmica, empresarial i financera existent al si de la UE fa més fàcil que un país surti de la recessió i comenci a créixer; que no pas cadascun dels 27 estats intenti fer-ho per la seva banda.

La funció Assignativa orientada a oferir béns públics, seguint amb els criteris de Musgrave, hauria de ser satisfeta per aquell nivell de govern que més eficientment els pogués oferir. Per exemple, potser les grans infraestructures viàries o vies de tren de llarg recorregut haurien de ser impulsades per la UE, mentre que els parcs o l'enllumenat seria més eficient gestionar-se des de les hisendes locals. La Sanitat o l'Educació probablement les oferirien els nivells subcentrals de govern, ja que el govern local difícilment en podria fer front i el central ho tindria complicat per conèixer les diferències entre el territori.

La funció Redistributiva hauria de desincentivar la mobilitat de les rendes dels individus rics, és per això que hauria d'estar en mans de la Unió i dels Governos Centrals.

Pel que fa als àmbits territorials de govern podem afirmar que a nivell local tant els impostos atorgats com les taxes i preus públics no variarien gaire. Els ajuntaments es seguirien finançant mitjançant la imposició sobre bases amb escassa o nul·la mobilitat (com per exemple l'Impost sobre Béns Immobles) o amb les taxes i preus sobre serveis que presta el sector públic local.

Els nivells de govern subcentral (Comunitats Autònomes, *Länder*, províncies, regions, etc.) tindrien un nivell d'autonomia semblant a l'actual, ja que la Hisenda Pública Europea es nodriria principalment de la cessió d'impostos i capacitat de despesa del que avui dia entenem com a governs dels estats; amb la qual cosa podem intuir que la Hisenda Europea permetria

mantenir els graus de llibertat propis de que disposin les regions dels diferents estats membres.

Pel que fa a les bases dels impostos serien pràcticament les mateixes que ara (en essència imposició sobre renda, societats, patrimoni i consum) tot i que podria aparèixer la Taxa Tobin a nivell europeu. Als nivells de govern locals s'haurà de buscar ingressos impositius estables que no minvin en funció del cicle econòmic o fenòmens conjunturals.

Si ens centrem en la distribució dels poders tributaris (Regulador, d'Apropiació i de Gestió) entre els diferents nivells de govern trobem un potencial conflicte sobretot entre l'actual govern central dels països y la Hisenda Europea. El poder de gestió dels impostos podria seguir als governs centrals (o si la gestió està cedida a nivells de govern regional, seguir aquest procediment) amb una supervisió de la UE per evitar irregularitats o comportaments *freerider* entre les diferents administracions.

El poder regulador haurà d'estar en mans de la Unió pel que respecta a imposició sobre rendes del treball, rendes del capital, la imposició sobre els beneficis de les societats i els impostos al consum; tot i que també podria atorgar un cert marge d'autonomia als governs centrals pel que fa a la seva part de l'impost o per afegir alguns tipus de recàrrecs. Aquesta és una pràctica força estesa al sí de molts països de la UE³⁰. Amb aquesta distribució es podria dotar a la Unió d'unes regles de joc comunes a totes les persones, administracions i empreses que actuïn a la UE.

El poder d'apropiació dels impostos serà el més complicat d'establir ja que dels fons obtinguts amb la recaptació es deduirà la capacitat de despesa de les diferents administracions i política o electoralment no resulta fàcil renunciar a part d'aquesta capacitat de despesa. Els governs locals s'apropriarien i disposarien dels ingressos provinents de la imposició sobre bases immòbils, com és el cas de l'IBI a Espanya. Pel que fa al poder d'apropiació dels impostos entre el nivell central, regional i europeu s'hauria d'establir una proporció en

³⁰ Com per exemple el marge que l'Estat dona a les CCAA per modificar lleugerament el tipus o algunes deduccions a l'IRPF.

funció de les competències de despesa que tingui cada administració. Per exemple en el cas espanyol d'IRPF tindria sentit que hi hagués tres trams (autonòmic, estatal i europeu), sent el tram europeu homogeni per a tots els estats i donant un cert marge d'autonomia sobre els trams regionals o estatals. En canvi, per a països amb una altre estructura impositiva s'hauria d'establir una part proporcional per a que la Unió s'apropriï de part dels impostos provinents de la renda.

Pel que fa a la imposició sobre consum; principalment l'IVA s'hauria de repartir, per exemple en el cas espanyol, 50% CCAA i de l'altre 50% que correspondria a l'Estat, cedir el 50% a la Unió. Als altres països s'hauria d'impulsar un sistema de participació impositiva semblant sempre respectant la personalitat de cada territori sense permetre comportaments *freerider*.

L'apropiació d'impostos especials i preus públics correspondria a l'administració que en promogués la seva aparició o la que oferís el servei per a que es satisfà el preu públic.

Si es centra l'atenció en la imposició sobre Societats, en molts països trobem que està, en la seva pràctica totalitat, en mans dels governs centrals. Degut a la importància de la internacionalització i l'elevat grau d'integració del mercat europeu té sentit que una part de la recaptació se l'apropriï la Unió. Aquesta apropiació també aniria associada a la capacitat de despesa posterior de la UE. Una distribució sobre Societats podria ser que el 80% de la recaptació se l'apropriés el govern estatal, mentre que la Unió s'emportés el 20% restant. Aquesta distribució podria ajudar a evitar o disminuir l'efecte de comportaments oportunistes fruit d'una elevada competència fiscal per atraure inversió empresarial.

5.1 Poder d'Apropiació de l'Impost					
	UE	Govern Estatal	Govern Regional	Govern Local	TOTAL
Impost sobre la Renda	33,00%	33,00%	34,00%	0,00%	100,00%
Impost Valor Afegit	25,00%	25,00%	50,00%	0,00%	100,00%
Impost sobre Societats	20,00%	80,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Impost sobre Béns Immobles	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
Taxes i Preus Públics	Aquell govern que impulsi la taxa o ofereixi el servei				

Pel que fa al grau de solidaritat territorial s'entendria que fos interregional, ja que el model d'Hisenda Pública proposat permetria a les regions desenvolupar la seva pròpia personalitat, mentre que els governs estatals perdrien poder fiscal; i respectant el principi d'ordinalitat fiscal present a algunes estructures federals dels països de la UE³¹. També cabria la possibilitat d'una forma de solidaritat indirecte mantenint els fons FEDER³² per al desenvolupament de les regions més deprimides.

Un altre element de cohesió interna a la UE, també mencionat anteriorment, seria que la Unió s'encarregués del finançament de les grans infraestructures europees que superin els límits dels estats.

És a dir, la solidaritat en aquest model d'Hisenda Pública Europea es desenvoluparia fonamentalment via despesa pública i subvencions de la UE.

³¹ Per exemple el cas de la solidaritat interterritorial a Alemanya.

³² Explicats a l'apartat 3.4 d'aquest treball.

6. Conclusions

Les principals conclusions a les que es pot arribar amb aquest Treball Fi de Màster son les següents:

La **primera** d'elles és que, degut a la important necessitat de cessió de sobirania, a un hipotètic sistema d'Hisenda Pública Europea, probablement no hi serien tots els països de l'actual UE (previsiblement Regne Unit i Grècia) i que els resultaria més fàcil o els suposaria una cessió de sobirania menys radical als 17 estats de l'eurozona.

La **segona** seria l'important augment del pressupost de la UE que, si s'apliqués el model d'Hisenda Pública Europea descrit a l'apartat 5.3 podria passar de l'1,23% del PIB europeu³³ fins a prop del 20%. Aquest salt suposaria dotar a la UE d'importants instruments tributaris; així com d'una major capacitat de despesa en el context del federalisme fiscal. És a dir, gravaria de forma substitutiva les mateixes bases que la resta de nivells de govern, mantenint una càrrega impositiva per ciutadà similar a l'actual. La UE també podria introduir noves figures impositives com la Taxa Tobin a les transaccions financeres o recàrrecs sobre determinades bases.

La **tercera** és que aquest sistema d'Hisenda Pública seria, en base a la història i el present de la UE, inicialment confederal, respectant la personalitat pròpia dels diferents països però establint una homogeneïtzació i estandardització de la manera en que es dona autonomia als governs dels estats. Dins d'aquests països el govern estatal podria atorgar l'autonomia que cregués oportuna a les seves regions o municipis. En un horitzó temporal més ampli, al voltant dels 20 anys, es podria apuntar cap a un model més federal.

La **quarta** seria que l'euro esdevindria la moneda de referència a l'hora d'establir la legislació tributària a la UE, adaptant la moneda dels estats que no han adoptat la moneda única a l'euro i no a la inversa.

³³ Pressupost de la UE per al període 2007-2013.

La **cinquena** és que la distribució de les funcions clàssiques de l'estat proposades per Musgrave entre els diferents nivells de govern de la UE ens porta a deixar la funció estabilitzadora en mans de la Unió. La funció assignativa dependrà d'aquell nivell de govern que pugui oferir un bé o servei de la manera més eficient possible; alguns els oferirà el nivell local (com poden ser els parcs o les instal·lacions esportives públiques), altres el nivell regional (com podria ser l'Educació o la Sanitat), alguns el nivell estatal (transport dins el territori nacional, relacions amb altres estats membres, etc.) i potser algunes quedarien en mans del nivell europeu (com per exemple les grans infraestructures transnacionals, la política exterior comú o la defensa, etc.). La funció redistributiva quedaria fonamentalment en mans de la Unió (entre països) i dels governs estatals (en el propi territori).

La **sisena** conclusió és que la estructura impositiva podria ser la següent: els governs locals mantindrien els seus tributs sobre bases amb baixa mobilitat. Els nivells subcentrals mantindrien un grau d'autonomia semblant a l'actual ja que el sistema tributari europeu es nodriria fonamentalment de competències tributàries i de despesa del govern central.

La **setena** ens porta a la distribució dels diferents poders tributaris (regulació, gestió i apropiació) entre els nivells de govern. El poder de gestió seguiria en mans del govern estatal, o de l'administració a qui el govern estatal l'hagi cedit. El poder regulador estarà en mans de la UE pel que respecta a imposició sobre rendes del treball, rendes del capital, beneficis de les societats i consum; tot i que podrà atorgar un marge als governs centrals pel que afecta a la seva part de l'impost, impostos especials o recàrrecs. Aquesta opció generaria un marc comú per a totes les administracions, ciutadans i empreses de la UE.

Respecte al poder d'apropriació dels impostos els governs locals disposarien dels ingressos provinents de la imposició sobre bases immòbils. Amb la resta de nivells de govern s'haurà d'establir una proporció en funció de les competències de cada administració, sempre respectant la personalitat de cada territori i sense afavorir comportaments oportunistes. L'apropriació d'impostos especials, preus públics i taxes correspondria a l'administració que

se'n faci responsable. Pel que fa a la imposició sobre Societats tindria sentit que una part de la recaptació se l'apropïï la UE, en funció sempre de les seves competències i les seves capacitats de despesa o finançament.

La **vuitena** afecta a la solidaritat territorial en el marc del model d'Hisenda Pública Europea descrit a les pàgines anteriors. Aquesta seria una solidaritat interregional ja que el pes de l'actuació fiscal recau fonamentalment en la Unió i en els governs regionals. També hi hauria polítiques de desenvolupament regional impulsades des del si de la UE, similars als actuals fons FEDER. La concreció de la solidaritat es faria fonamentalment via despesa i via subvencions.

La **novena** i darrera conclusió és que el projecte d'Hisenda Pública Europea seria possible; però només si existís una clara voluntat política per materialitzar-la i la predisposició dels estats membres a cedir bona part de la seva sobirania fiscal a la Unió. Sense aquestes dues premisses la Hisenda Pública Europea mai veurà la llum.

7. Bibliografia

- CASTELLS, A. (1988) *Hacienda Autonómica: Una perspectiva de Federalismo Fiscal*. Ed. Ariel Economía.
- DILLON, J. (2010) *An Idea Whose Time Has Come: Adopt a Financial Transactions Tax*. KAIROS Policy Briefing Paper N° 24
- HENNING, R. and KESSLER, M. (2012) *Fiscal Federalism: US History for architects of Europe's Fiscal Union*. Bruegel Essay.
- MATHEWS, R. (1983) *Eficacia y Equidad en los impuestos en los países federales*.
- MUSGRAVE, R. A. (1959) *Teoría múltiple del Presupuesto*.
- MUSGRAVE, R. A. (1983) *Criteris d'assignació impositiva a nivells de govern*.
- OATES, W. (1972) *Fiscal Federalism*.
- PAULY, M.V. (1973) *Income Redistribution: a Local Public Good*, Journal of Public Economics.
- PUVIANI, A. (1903) *Teoria della illusione finanziaria*.
- RUIZ-HUERTA, J. (2011) *Tendencias de la Fiscalidad en Europa: la Armonización Fiscal y el Futuro de la Unión*. Article publicat Revista ICE Euro y Crisis Económica.
- SARGENT, Th. (2012) *United States then, Europe now*. New York University and Hoover Institution.
- STIGLITZ, J. i WALSH, C. (2009) *Microeconomía* 4ª Edició (Ariel).

Informes i Documents

- Informe Neumark sobre harmonització fiscal (1962).
- Informe Tempel sobre harmonització fiscal (1970).
- Tractat pel que s'estableix una Constitució per a Europa (2004).
- Informe de la OCDE *Growth and Unequality* (2008).
- Pressupost General de la Unió Europea per a 2012 (2011).

Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança de la Unió Econòmica y Monetària (2012).

Tercer informe de la OCDE sobre l'Economia Xinesa (2013).

Informe *The Real Economic Impact of a European Financial Transaction Tax* de la Fundació New Direction: The Foundation for European Reform (2013).